

关于河南省现代农业基金运营情况的思考

王银安

河南省财政涉农资金基金化改革发端

2015年,为落实中央和省关于全面深化财税改革的部署,深化财政支出领域的改革,河南省启动了财政涉农资金基金化改革,引入市场化运作模式,把市场作用和政府的作用有机结合起来,发挥财政资金的杠杆和引导作用,构建财政资金激励引导产业发展的长效机制,提高财税体制服务现代产业体系构建和“三个大省”建设的整体效能。基本原则是:

政府引导。通过政策激励吸引社会资本进入需要政府扶持的战略性新兴产业和高新技术产业、先导性企业等重点发展的产业领域,以及政府鼓励发展的其他产业领域,使政府的政策目标和社会资本的盈利目标趋向统一,实现共赢。

市场运作。充分发挥私募基金专

才交流制度,互通有无,培养双方综合人才储备库。三是建立全流程协商机制,金融机构从项目设计开始参与,为项目实施提供专业金融建议,打造各方综合人才库。

(四)采取市场化运作模式。一是从金融机构层面来看,应采取市场

化管理团队的独立决策和法人治理结构制衡作用,依照公司章程或合伙协议约定进行投资、管理和退出,实行市场化运作;政府相关行业管理部门由直接分资金、定项目向确定产业政策方向和实施行业项目库管理转变,减少行政干预。

防范风险。明确受托管理机构责任与义务,建立有效的风险防范体系和激励约束机制,在子基金选择、子基金管理机构治理、子基金监管、资金托管等方面进行严格的制度设计和全过程公开操作,有效规避资金运作风险和道德风险。

稳妥推进。设定回收条件,投资到期或者达到政策目标或者投资企业行为对资金安全构成重大威胁时适时退出,保证资金滚动使用,扩大资金支持效果。基金通过企业上市、并购重组、股权转让等方式退出并

化运作模式,充分评估农业产业发展的经济效益,以政府规划为导向,充分利用好各类补贴资金,以市场化模式推动产业发展。二是从政府层面来看,应以市场为导向,做好充分的市场调研,了解市场需求,使产业的发展能够较好满足市场需要。三是从企

获得合理回报后,原则上继续用于扩大基金规模,实现循环使用、滚动发展。

按照河南省政府部署,首批设立制造业引导基金、现代农业发展基金、科技创新基金、文化产业发展基金等4支基金。其中,现代农业发展基金由财政整合农业产业化集群发展资金、农业结构调整补助资金、新型农业生产经营主体补助资金、奶业工程资金等财政专项资金作为政府出资,按不低于1:2的比例吸引社会资本共同设立,支持农业产业集群发展,支持设施农业、都市生态农业,培育新型农业经营主体。

河南省现代农业发展基金运营成效

截至2019年8月,河南省现代农业基金已设立四期,总规模13.34亿元。其中,省财政出资4.4亿元,社会

业层面来看,应改变政府投融资平台的性质,大力推动实体化转型,采取市场化模式运作产业项目,提高资金使用效益,实现产业发展的可持续。□

(作者单位:伦敦玛丽女王大学经济与金融学院)

责任编辑 张蕊

资本8.94亿元。投资项目17个，投资额6.208亿元。从基金运营看，基本实现了改革初衷。

围绕省委省政府战略部署支持农业产业发展，有力促进了农业供给侧结构性改革。现代农业基金始终坚持政策导向，引导社会资本进入政府支持的重点领域和薄弱环节，有力支持现代农业等重点领域，促进了供给侧结构性改革和行业高质量发展。截至目前，现代农业基金已经对蔬菜种植、屠宰及肉类加工、植物提取、饮料、牲畜饲养、棉纺织及印染精加工、乳制品制造、纺织业、种植业等农业领域17个项目进行投资，实现了部分企业规模扩张、营收增长、就业增加、盈利增强，推动了河南省农业供给侧结构性改革。

发挥国有受托平台桥梁纽带作用，实现政府意图与市场机制有机结合。作为受托投资管理机构，省农开基金公司积极配合省财政厅相关部门，探索确立了政府投资基金管理的“河南模式”。一是财政部门不直接作出资人，由受托管理机构代为履行出资人职责。二是受托管理机构代表政府推动基金募集、设立、运营和考核监管。三是公司通过社会公开申报或指定程序选择基金管理人，由其负责基金的募集设立和管理。该模式既满足了财政资金在基金设立过程中归口管理的要求，又满足了基金募集过程中与社会资本市场化对接基金结构的需求，促进了全省基金的发展。

改变财政资金支出方式，提高财政资金使用效率。基金按照“政府引导、社会参与、专业管理、市场运作”的原则运营，涉企财政资金分配实现了“直接变间接、无偿变有偿、资金变基金”，改变了财政资金分配行政化，

促进了政府职能转变。一是政府负责制定产业政策和发展方向，不再审批项目，有利于减少对微观经济主体的直接干预。二是基金通过有偿使用的股权投资方式，投资到期退出，有助于企业间公平竞争，减少资金无偿分配过程中的不公平现象。三是采用市场化运作、专业化管理的方式，筛选具有良好发展前景的项目，有利于提高财政资金使用效率。

发挥财政资金的引导作用，撬动社会资本投入农业领域。截至目前，现代农业发展基金总规模13.34亿元，其中财政资金实际到位4.4亿元，撬动社会资本8.94亿元，财政资金2倍放大，增强了对实体经济的支持能力。在基金设立过程中，与上市公司、大型产业资本、金融机构等进行深入对接，建立了良好的关系，为后续基金设立打下了良好基础。

发挥基金引资引智优势，增强企业内生动力，提升了企业发展能力。现代农业基金紧紧围绕河南特色优势产业资源，以龙头企业为核心，扶强带弱、扶点带面，增强企业发展的内生动力。一是提高企业的融资能力，通过股权投资降低企业资产负债率，优化资本结构，显著提高了企业融资能力，有效缓解了企业融资难、融资贵难题。二是规范企业运营管理，通过建立健全三会一层治理结构、委派董监事、实行重大事项管理等方法帮助企业完善法人治理结构，提高企业管理水平和经营效率。三是引进战略资源，帮助企业梳理资源禀赋，找准市场定位，对接资金、人才、市场等资源，推动企业管理与产品升级，实现快速发展。

带动就业，提高农民收入。基金投资后帮助企业扩大规模，提升资本

实力和经营管理能力，培育了一批具有地方特色的农业龙头企业，增加了企业营收，也间接带动了当地的就业水平和农民收入，其中2015年现代农业基金投放直接带动企业就业人数增加近500人，间接带动农户近万户，带动农民增收2.6亿元。

运营中存在问题及原因分析

社会资本参与度不高，资金募集困难。农业属于弱质产业，投资回报率相对较低，特别是在经济周期下行、金融强监管的形势下，现代农业基金在募集社会资本时面临的困难进一步加剧。从现代农业基金设立情况看，财政按年度拨付资金后，社会出资部分第一期8个月后募集到位，第二至四期募资时间分别为15、19、9个月。募资困难成为政府性基金的普遍问题。原因主要有以下几个方面。一是财政资金对于投资方向限制较多，增加了资金募集难度。政府性基金投资方向等方面的限制，与社会资本逐利的本质相矛盾，导致社会资本与财政资金合作的积极性不高，现代农业基金在募集社会资本方面存在较大困难。二是未建立吸引社会资本的让利措施和风险共担机制。风险是投资的伴侣，而现代农业基金作为政府引导基金，过于强调资金的安全和收益，对社会资本吸引力不大，增加了募集的难度。三是较高的配资杠杆要求，及资管新规政策的出台，加大了募资难度。2018年实施的资管新规，限制了银行等金融机构对股权项目的配资，原有通过银行直接参与基金投资的模式难以实行，使得基金募资的范围大幅受限。

基金项目选择难，投资慢。农业类投资周期长、见效慢、风险高、收

益低,再加政府对财政资金安全的要求,受托投资管理机构对投资项目筛选慎之又慎,基金投资进展缓慢。目前,现代农业基金仅投出两期,基金规模13.34亿元,仅投出6.2亿元,不到50%。

基金投资影响小,投资项目少。基金投资把盈利性放在首位,偏重于投资风险小、运营稳定的大项目。已投资的17个项目中,3000万元以上的项目8个,约占50%,投资额最大的达1.2亿元,投资额小于3000万元的9个项目中,最少的也达1400万元。单个项目投资额大,投资项目少,基金投资的影响力不足,大批有潜力、急需资金的中小农业项目得不到支持。目前,17个投资项目只涉及10个省辖市,开封、濮阳等7个农业大市还没有基金投资。

支持对象不精准,与农业现代化的要求差距较大。农业现代化要求发展适度规模经营,要求培育一批新型农业经营主体,要求龙头企业带动农户发展。但现代农业基金把投资项目上市作为目标,投资对象是成熟的市场主体,没有发挥培育新型农业经营主体的作用,在促进小农户与现代农业有机衔接中无所作为,促进农业现代化的作用没有发挥。

财政资金监督管理与基金市场化运作之间存在矛盾。基金投资被视作财政专项资金拨付,要求时间紧、进度快,与基金投资的市场化选项、自主决定项目投资时间相矛盾。财政出资部分投入到基金后,审计和财政监督部门依旧按照财政资金的属性进行管理,而作为一支基金,在募投管退等相关运营环节需遵循市场规律,两者之间相矛盾。政府对基金投资进度的要求与谨慎选项的市场化要求的矛

盾、财政专项资金审计中要求穿透项目审计与基金市场化规则“整体评价投资效益、不以个案论成败”的矛盾,直接影响了基金投资进度和社会资本及企业的参与积极性。

完善体制机制的建议

适当降低财政资金放大比例,加快基金募集设立。目前,现代农业基金财政出资与社会资本出资比例为1:2,建议适当降低财政资金放大比例的要求,可由2倍降至1到1.5倍,以加快基金募集设立。同时,参照先进制造业基金和农民工返乡创业基金的模式,可采用与银行等金融机构联合投资的形式,带动社会资本的参与。也可与市县政府或投资机构合作设立子基金,发挥各自优势,实现联动发展。

建立让利容错机制。《河南省现代农业发展基金首批试点实施方案》第十条“考核与激励”提出,“按批次给予基金投资额一定比例的失败容忍度”。但一直没有明确的政策意见,建议明确实施细则,明确相关政策。一是明确让利机制,提高社会资本参与政府投资基金的积极性,解决基金募资难题。二是建立容错机制,对于市场因素及不可控因素造成的投资亏损,给予一定的容忍度。可根据农业投资项目平均失败率确定基金投资容错率,整体评价基金运营业绩。同时,规范基金管理,明确相关的引导机制、让利措施和风险共担机制,控制运营风险,有效吸引社会资本参与到农业产业投资,尽早实现基金政策效益。

将财政出资按照资本金管理。鉴于财政资金拨付至基金后,性质已发生改变,不再属于财政资金,建议在保证资金用途不变、使用性质不变、

支持期限不变的前提下,将财政出资到基金的资金,明确由受托管理机构作为资本金管理和核算。一是有助于降低受托管理机构的负债率,增强受托管理机构实力,提高募集社会资本的能力,以更好发挥受托管理机构的职能。二是有助于基金按照市场化投资惯例和协议约定进行投资,不以质量换进度,降低基金投资风险,吸引社会资本合作。三是有助于审计部门对基金进行整体考核评价,不以单个项目论成败,着重考核财政出资的社会效益和扶持带动效果。

将基金的作用定位于培育新型农业经营主体,支持现代农业。目前,根据现代农业基金《申报指南》等文件要求,基金投资标的在总资产、固定资产及营业收入等财务指标方面要达到一定门槛条件,大量小微企业面临较大融资需求,却无法通过银行途径进行融资,也不符合基金投资的条件。建议放宽投资条件限制,将初创期新型农业经营主体作为支持对象,与农信担保政策相配合,单项投资额定为300—1000万元,可要求300—1000万元投资项目占基金规模的比例不低于50%。同时在投资方式上明确可以采用“股权+债权”模式。对于支持龙头企业的投资项目,可要求带动一定数量的农户。

加强投后管理。基金管理人和受托管理机构要帮助投资企业完善法人治理结构和管理制度,提高管理水平和经营效率。尤其是对新型农业经营主体,要设计统一的管理模板,帮助其规范管理,提高经营水平;要发挥优势,帮助投资对象加强上下游产业链的衔接,应对市场风险。□

(作者单位:河南省财政厅)

责任编辑 刘永恒